

Tilburg University

Bestuursrecht en digitalisering

Prins, Corien

Published in:
Nederlands Juristenblad

Publication date:
2018

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Prins, C. (2018). Bestuursrecht en digitalisering. *Nederlands Juristenblad* , 93(8), 539.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Bestuursrecht & digitalisering

8

De oproep ontvangen we in de papieren blauwe enveloppe. Maar de vervolgstap – de feitelijke aangifte inkomstenbelasting – handelen velen digitaal af. Zeker nu diverse gegevens met de zgn. Voor-Ingevulde Aangifte (VIA) online klaar staan. Niet verrassend steeg het gebruik van de VIA van 7,9 miljoen burgers in 2015 naar 9,0 miljoen in 2016.¹ Dit succes staat of valt met het door allerhande partijen – variërend van uitkeringsinstanties tot banken – bij de Belastingdienst aanleveren van gegevens (hoogte uitkering, banksaldi, etc.). Bij uitvoeringsinstanties zijn ‘ketenbesluiten’ – besluiten die bestuursorganen nemen op basis van gegevens verkregen van weer andere bestuursorganen – gangbare praktijk. Maar ketenbesluiten gingen helaas niet hand in hand met ketenbescherming.

Wat maakt ketenbesluiten een overdenking waard, zeker in relatie tot het bestuursrecht? Allereerst de massa-liteit. Besluiten worden volautomatisch genomen, veelal op basis van vooraf ingevoerde beslisregels (algoritmen). Dat is efficiënt en handig als alles goed gaat. Dat wil zeggen als de gegevens kloppen. En de door het systeem gehanteerde beslisregel een correcte interpretatie van de onderliggende rechtsregel is. Maar gegevens kloppen soms niet. En bij het formuleren van een beslisregel kan een wettelijke bepaling onvoldoende specifiek blijken te zijn (geïnterpreteerd). De afwijkingmogelijkheid die belastingambtenaren kunnen hanteren kent het digitale systeem niet. Het beslist ‘digitaal’ (zwart-wit) waarbij de *default* is dat de beslisregel klopt. Is de burger het niet eens met het besluit dan zit er niets anders op dan bezwaar indienen of naar de bestuursrechter stappen. En dan wringt de schoen. In haar recente dissertatie *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming* concludeert Marlies van Eck: ‘Ten aanzien van de beslisregels (algoritmen) die de motor vormen van de geautomatiseerde ketenbesluiten valt op dat er een juridische praktijk is ontstaan waarin door bestuursrechters is geaccepteerd dat de wijze waarop het primaire besluit tot stand is gekomen zich buiten ieders zicht voltrekt. Niet gebleken is dat bij de besluiten die bestreden worden (de beslissingen op bezwaar) in beroep bij de bestuursrechter wel helderder is over de wijze van totstandkoming. Dit betekent dat ook de beslissing op bezwaar voortbordurt op deze onbekendheid.’² Met andere woorden: bestuursrecht en bestuursrechtspraak zijn onvoldoende in staat om ketenbesluiten te toetsen omdat onbekend is hoe een beslisregel exact is opgebouwd en tot welke resultaten deze leidt. Van Eck stelt voor dat bestuursorganen verplicht worden om alle beslisregels openbaar en toegankelijk (leesbaar voor leken) te maken.’³

Maar zover is het helaas nog niet. En dus blijven de systemen soms op basis van niet-correcte beslisregels besluiten nemen. En ‘vervuilen’ deze besluiten vervolgens de systemen van andere bestuursorganen. Vroeger klopten burgers met een besluit van bestuursorgaan X aan bij bestuursorgaan Y. Maar bij ketensamenwerking neemt een bestuursorgaan (bv. de Belastingdienst) niet alleen een besluit met een bepaald rechtsgevolg (bv. inkomens-

gegevens). Het verstrekt dit besluit ook als gegeven aan andere bestuursorganen die daarom vragen (bv. Raad voor de Rechtsbijstand bij toevoeging). Kenmerkend voor ketenbesluiten is kortom dat gegevens en algoritmen onderliggend aan besluit A mede bepalend zijn voor besluit B. Natuurlijk, wederom geldt dat burgers bezwaar kunnen maken en bij de bestuursrechter kunnen aankloppen. Maar de wereld van het bestuursrecht denkt niet in de ketens waarin de wereld van het openbaar bestuur uitvoering aan wetten geeft. Bezwaar heeft geen opschortende werking en dus beslist de verdere keten nog steeds op basis van het betwiste besluit. En een gegrond bezwaar wat betreft besluit B betekent niet dat besluit A ook wordt aangepast.⁴ Datzelfde geldt voor besluit C of besluit D elders in de keten die ook op besluit A of op hun beurt weer op besluit B zijn gebaseerd. Laat staan dat besluiten met terugwerkende kracht worden aangepast. Keteninformatisering is kortom niet hand in hand gegaan met ketenbescherming.

Politiek en wetgever hanteren met een zeker gemak grote woorden als ‘technologie-onafhankelijke en techniek-neutrale wetgeving’ en ‘wat offline geldt dient ook online te gelden’. Alsof er één eenduidige offline wereld bestaat. Alsof er van technologie te abstraheren valt. Maar de inzet van technologie is nooit neutraal. Het verandert onze wereld. Ook het openbaar bestuur. En daarmee verandert de positie van burgers en bestuursorganen. Bovendien: over welke ‘offline’ wereld hebben we het eigenlijk? De wereld van de uitvoeringsinstanties die niet zonder keteninformatisering kunnen? Of de wereld van het bestuursrecht die nog steeds van burgers verlangt dat ze in opgesplitste procedures tegen afzonderlijke besluiten opkomen? Hoog tijd dat het bestuursrecht het been bijtrekt wat betreft de digitalisering van het bestuur. Concreet ligt er een kans. Maar dan moet de wetgever bij het nu lopende traject voor de Wet modernisering elektronisch bestuur en de Wet digitale overheid wel bereid zijn tot een meer fundamentele aanpak dan slechts het aanpassen van afdeling 2.3 Awb en het regelen van groten-deels praktische (inlog)zaken.⁵ Wellicht is de Awb ‘niet de plaats om sturing te geven aan de ontwikkeling van het elektronisch bestuurlijk verkeer.’⁶ Het is wel degelijk de plaats om invulling te geven aan de zo wezenlijke rechtsbescherming gegeven dat digitale verkeer.

Corien Prins

1. Kamerstukken II 2016/17, 34725-IX, nr. 1 (17 mei 2017).

2. https://pure.uvt.nl/portal/files/20399771/Van_Eck_Geautomatiseerde_ketenbesluiten.pdf. Zie ook de Kamervragen over de bevindingen van Van Eck: TK 2017-2018, 2018Z024544.

3. Zie ook: ABRvS, 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, rechtsoverweging 14.3 en 14.4.

4. Zie bijvoorbeeld ABRvS, 5 sept. 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6491.

5. Beide voorstellen liggen bij de RvS. Voor de consultatieversies, zie internetconsultatie.nl.

6. MvT consultatieversie Wet modernisering elektronisch bestuur.